

Wissenstransfer Städtebauförderung:

Dokumentation zum digitalen Werkstattgespräch
am 6. September 2023

„Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte“

Auftraggeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

empirica – administrative & fachliche Koordinationsstelle Städtebauförderung
Ludger Baba und Daniela Brose
unter Mitarbeit von Rebecca Hausner und Lara Lenze

Projektnummer

2020101

Berlin, September 2023

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|----|---|---|
| 1. | Hintergrund der Veranstaltungsreihe | 1 |
| 2. | Programm | 2 |
| 3. | Begrüßung & Impuls: Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte | 3 |
| 4. | Input: ISEK in den Städtebaufördergebieten: Kurzer Datenexkurs | 3 |
| 5. | Input: Vorstellung der kommunalen Arbeitshilfe für integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung | 4 |
| 6. | Input und Praxisbeispiel: Bestandsaufnahme/ Datenanalyse | 5 |
| 7. | Praxisbeispiel: Beteiligung | 6 |
| 8. | Praxisbeispiel: Monitoring | 6 |

1. Hintergrund der Veranstaltungsreihe

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) organisiert zusammen mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Rahmen einer Veranstaltungsreihe regelmäßig programmübergreifenden Wissenstransfer zur Städtebauförderung. Ziel der Veranstaltungsreihe ist es, den Erfahrungs- und Wissenstransfer zu spezifischen Themen und Fragen der Städtebauförderung für Programmakteure zu fördern.

Thema der Veranstaltung vom 6. September 2023 war „Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte“ (ISEK). Das Werkstattgespräch fand begleitend zur Aktualisierung der Arbeitshilfe des Bundes zur Erstellung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte statt. Circa 240 Teilnehmende kamen zusammen, um sich über die Erstellung von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten auszutauschen.

Im Rahmen des Werkstattgesprächs wurde zum einen die aktualisierte Arbeitshilfe vorgestellt und zum anderen ausgewählte Themen mithilfe von Input-Vorträgen und kommunalen Praxisbeispiele verdeutlicht. Die Beiträge sollen Praktikerinnen und Praktiker eine Hilfestellung geben, um das Instrument ISEK erfolgreich zu gestalten und anzuwenden.

Zentrale Erkenntnisse:

- Die Arbeitshilfe zur Erstellung von ISEK kann und soll die Förderrichtlinien der Länder nicht ersetzen, bietet aber neue Impulse und Anregungen zu einzelnen Themen.
- Die Grundbausteine eines ISEK sind Bestandsanalyse und Entwicklungsperspektiven, Zielsystem mit Entwicklungsstrategien, Durchführungs- und Maßnahmenkonzept, Finanzierungsübersicht und Monitoring.
- Der Erfolg bei der Aufstellung des Konzepts hängt vor allem von einer frühzeitigen Planung und Einbeziehung wichtiger Akteure ab.
- Erhobene Daten sind immer im Kontext zu betrachten und mit Daten anderer städtischer Teilräume oder früheren Messungen zu vergleichen. Sonderentwicklungen und konjunkturelle Schwankungen sind bei der Analyse zu berücksichtigen. Oft können Erkenntnisse aus bestehenden Fachgutachten und -konzepten weitergenutzt werden.
- Die wichtigsten Elemente in der Beteiligung sind Vielfältigkeit der Formate, Kontinuität und Transparenz. Zudem sollte Beteiligung als Prozess betrachtet werden, der je nach Bedarf angepasst werden kann.
- Neben quantitativen Auswertungen sind auch qualitative Untersuchungen und Befragungen für den Erkenntnisgewinn beim Monitoring notwendig. Die Wirkung lässt sich nicht immer von Kennzahlen ableiten.

2. Programm

- 09:30 Uhr** **Begrüßung und Impuls: Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte**
Stefan Krapp
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
- 09:55 Uhr** **Input: ISEK in den Städtebaufördergebieten: Kurzer Datenexkurs**
Kathrin Schultheis
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- 10:05 Uhr** **Input: Vorstellung der kommunalen Arbeitshilfe für integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung**
Rückfragen und Austausch
Ludger Baba
empirica
- 10:30 Uhr** **Input und Praxisbeispiel: Bestandsaufnahme/Datenanalyse**
Rückfragen und Austausch
Timo Heyn
empirica

Dr. Jan Dohnke
Darmstadt
- 11:30 Uhr** **Pause**
- 11:45 Uhr** **Praxisbeispiel: Beteiligung**
Rückfragen und Austausch
Jessica Fischer
Quartiersmanagerin Fraulautern, Saarlouis

Michael Leinenbach
Stabsstelle Sozialplanung, Saarlouis
- 12:20 Uhr** **Praxisbeispiel: Monitoring**
Rückfragen und Austausch
Axel Westphal-Garken
Neumünster
- 12:55 Uhr** **Fazit und Ausblick**
Kathrin Schultheis
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- 13:00 Uhr** **Ende der Veranstaltung**

Moderation: Daniela Brose und Ludger Baba, empirica

3. Begrüßung & Impuls: Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Stefan Krapp, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Das ISEK hat als Steuerungs- und Planungsinstrument aus Sicht des Bundes einen hohen Stellenwert. Städten und Gemeinden bietet es die Möglichkeit, eine aktive und steuernde Rolle in der gebietsbezogenen Planung zu übernehmen. Vor allem problemorientierte räumliche und strategische Lösungsentwicklung sowie Kooperationen zwischen allen Beteiligten können durch den konkreten Gebietsbezug gefördert werden. Die Arbeitshilfe zur Erstellung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten soll Orientierung und Hinweise für kommunale Akteure im Erstellungsprozess bieten. Sie ist kein neues Dokument, sondern wurde zuletzt 2016 überarbeitet und wird somit immer weiter ergänzt und aktualisiert. Sie kann und soll die Förderrichtlinien der Länder nicht ersetzen, bietet aber in vieler Hinsicht neue Impulse und Anregungen zu einzelnen Themen. Zentrale Themen sind neben der Finanzierung vor allem die Auswahl und der Umgang mit den wichtigsten Akteuren, die zeitliche Organisation, die Rolle von Partnerschaften und Kooperationen sowie Partizipationsprozesse und Transparenz in politischen und planerischen Prozessen.

Zur weiteren Lektüre finden Sie hier die aktuelle [Arbeitshilfe zur Erstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte](#).

4. Input: ISEK in den Städtebaufördergebieten: Kurzer Datenexkurs

Kathrin Schultheis, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Der Bund hat gemäß Artikel 104b, Absätze 2 und 3 GG die Pflicht zur Überprüfung der Verwendung der Bundesfinanzhilfen sowie zur Berichterstattung, welcher er in Form eines Monitorings nachkommt. Einen Teil des Monitorings stellen die elektronischen Begleitinformationen dar. Auf Basis dieser Begleitinformationen, welche zu jeder Gesamtmaßnahme erfasst werden, lassen sich verschiedene Erkenntnisse ableiten.

Für die meisten Fördergebiete liegen städtebaulich relevante Konzepte vor, wobei es Unterschiede zwischen den Förderprogrammen gibt. Im Programm *Lebendige Zentren* beispielsweise liegen in 89 % der Fälle Konzepte vor, im Programm *Sozialer Zusammenhalt* hingegen für 98 % der Gesamtmaßnahmen. Dabei liegt programmübergreifend für ungefähr drei Viertel der Fördergebiete ein gesamtstädtisches integriertes Entwicklungskonzept vor. Integrierte teilräumliche Konzepte finden sich mit 67 % am häufigsten im Programm Sozialer Zusammenhalt. In den beiden anderen Programmen existiert ein teilräumliches Konzept für circa jede zweite Gesamtmaßnahme. Sektorale gesamtstädtische Konzepte, welche sich mit bestimmten Themengebieten befassen, liegen für 42–53 % der Gesamtmaßnahmen vor. Die häufigsten Themen sind Verkehr, Grün- und Freiraum sowie Einzelhandel und Wohnen. Zum neuen Pflichtaspekt Klimaschutz und -anpassung zeigen die Daten, dass sich in allen Programmen 85 % der Kommunen bereits mit diesen Themen beschäftigen. Anhand der Daten des Monitorings lässt sich (bisher) jedoch keine Unterscheidung treffen zwischen Maßnahmen zum Klimaschutz und Maßnahmen, die auf die Anpassung an die Folgen des Klimawandels fokussieren.

Weitere Informationen und aufbereitete Daten finden Sie im [Bericht zur Städtebauförderung 2020/21](#).

5. Input: Vorstellung der kommunalen Arbeitshilfe für integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung

Ludger Baba, empirica

Die Arbeitshilfe zur Erstellung von ISEK wurde vor rund zehn Jahren vom Bund erarbeitet. Auslöser war, dass die Erstellung und Umsetzung von ISEK bei vielen Kommunen noch nicht eingeübte Praxis war und der Bund eine Hilfestellung für diese Kommunen geben wollte. Aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen der Städtebauförderung wurde auch die Weiterentwicklung der Arbeitshilfe notwendig. Die neue Auflage der Arbeitshilfe gibt einen Überblick über die Aufgaben und Ziele eines ISEK, welche in der Online-Version durch Materialien, Instrumente und Hinweise auf weitere Arbeitshilfen rund um die Themen ISEK und Städtebauförderung ergänzt wird. Im Weiteren werden die inhaltlichen Bausteine aufgezeigt und erläutert.

Hierzu gehören:

- **Bestandsanalyse und Entwicklungsperspektiven:** In einem abgegrenzten Gebiet werden Kontextdaten wie zum Beispiel Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, soziale Lage oder Umwelt und Klima untersucht.
- **Zielsystem mit Entwicklungsstrategien:** Welche Funktion kann das Fördergebiet in Zukunft übernehmen – auch im gesamtstädtischen Kontext? Wie soll das Quartier in Zukunft aussehen? Diese Fragen sowie die Wechselwirkungen und Konflikte zwischen den gesetzten Zielen sollten beachtet werden.
- **Durchführungs- und Maßnahmenkonzept:** Erstellung von Maßnahmensteckbriefen mit Konzeptbeschreibung und Nennung der zugehörigen Ziele. Eine effektive Bündelung und Priorisierung sind hier sinnvoll. Die Verstetigung der Maßnahmen ist frühzeitig mitzudenken.
- **Kosten- und Finanzierungsübersicht:** Detaillierte Aufstellung der Kosten und Art der Finanzierung der einzelnen Maßnahmen.
- **Monitoring und Evaluation:** Dieser Arbeitsschritt sollte frühzeitig mitgedacht werden, um relevante Informationen laufend zu sammeln, damit zum Schluss die Wirkung der Maßnahmen überprüft werden kann. Dabei ist das Monitoring ein kontinuierlicher Prozess, welcher das ISEK begleitet. Untersucht wird, ob die Gebietsentwicklung den Zielvorstellungen entspricht.

Der Erfolg eines ISEK hängt von der Beteiligung, aber auch vom Ressourcenmanagement, der Integration politischer Beschlüsse, der Wertschätzung des Dialogs als zentralem Element, einer klaren Zielstellung sowie festgelegten Rollen und Kompetenzen ab. Zudem kann eine professionelle Mediation oder Moderation den Prozess vereinfachen, da externe Expertinnen und Experten einen neutraleren Standpunkt gegenüber Akteuren und weiteren Beteiligten einnehmen können.

6. Input und Praxisbeispiel: Bestandsaufnahme/ Datenanalyse

Timo Heyn, empirica

Dr. Jan Dohnke, Darmstadt

Ein elementarer Bestandteil bei der Erstellung eines ISEK ist die Bestandsaufnahme und Datenanalyse. Während Timo Heyn den Prozess theoretisch erklärt, liefert Dr. Jan Dohnke zu den einzelnen Schritten Beispiele aus der Praxis in Darmstadt. Für die **Bestandsaufnahme** sind zunächst die Rahmenbedingungen zu klären:

- **Inhaltlich:** Das zu untersuchende Gebiet und die relevanten Themen, zu denen Daten erhoben werden sollen, und deren Datengrundlagen werden bestimmt. Dies muss nicht an bestehenden statistischen Bezirken festgelegt werden. Der Vorhabenaufwand sollte vorab geschätzt, Zuständigkeiten geklärt und Ansprechpersonen bestimmt werden.
- **Zeitlich:** Für die Datenakquise ist ein Zeitplan hilfreich. In größeren Gemeinden existieren eigene Statistikstellen. In kleineren Kommunen und in bestimmten Förderkulissen müssen Daten von externen Dienstleistern geliefert werden, welche mit eigenen Fristen arbeiten. Für ein langfristiges Monitoring ist sicherzustellen, dass qualitativ gleichbleibende Daten auch zu einem späteren Zeitpunkt erhoben werden können.
- **Technisch:** Zu kleine Fallzahlen dürfen aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht veröffentlicht werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass Datensätze gelesen und weiterverarbeitet werden können.

Bei der **Datenakquise** ist ein zielorientiertes Vorgehen zu empfehlen. Bei jeder Anfrage sollte überlegt werden, welche Daten für welchen Zweck benötigt werden. Hilfreicher ist es, anstelle von „Sozialdaten“ nach konkreten Sozialstrukturdaten in einem bestimmten Jahr in einem bestimmten Raum zu einem konkreten Thema zu fragen. Oft können Erkenntnisse aus bestehenden Fachgutachten und -konzepten weitergenutzt werden. In den vergangenen Jahren entstanden so viele neue Inhalte zu den Themen Klima und Energie. In Darmstadt sitzen in einem Gremium innerhalb der Verwaltung alle relevanten Akteure für die fachbereichsübergreifende Datenverarbeitung, die einen Überblick über bestehende Daten haben und sich abstimmen.

Kleineren Kommunen stehen weniger Ressourcen für die Datenerhebung zur Verfügung als Großstädten. Bevölkerungszahlen lassen sich aber über Meldebehörden ermitteln und Sozialstrukturdaten können von der Bundesagentur für Arbeit und Sozialämtern auf Kreisebene zugeliefert werden, sodass auch kleinere Kommunen eine Datengrundlage erarbeiten können.

Bei der **Analyse** sind Daten im Kontext zu betrachten und mit anderen städtischen Teilräumen zu vergleichen – in Darmstadt etwa statistische Bezirke, die Stadtteile und die Gesamtstadt. Auch zeitliche Vergleiche helfen, Entwicklungen einzuordnen. Dabei sind Sonderentwicklungen, zum Beispiel konjunkturelle Schwankungen, zu berücksichtigen.

Weiterhin sollten neben quantitativen Daten auch Begehungen und Befragungen der Menschen vor Ort in die Erarbeitung des ISEK und die **Evaluation** von Maßnahmen einfließen.

7. Praxisbeispiel: Beteiligung

Jessica Fischer, Quartiersmanagerin Fraulautern, Saarlouis
Michael Leinenbach, Stabsstelle Sozialplanung, Saarlouis

Das Praxisbeispiel Saarlouis zeigt, wie eine **vielfältige und umfassende Beteiligung** im ISEK-Erstellungsprozess erfolgen kann. Das Fördergebiet Fraulautern in Saarlouis ist im Städtebauförderungsprogramm *Sozialer Zusammenhalt* verortet. Es entstand aus den Erkenntnissen des Sozialmonitorings. Beteiligt an der begleitenden Sozialplanung sind unter anderem Verbände, Vereine, Einrichtungen, Beauftragte, Organisationen und Kirchen.

Die Beteiligung zur Erstellung des ISEK umfasste unter anderem Befragungen bestimmter Zielgruppen, Stadtteilspaziergänge, eine schriftliche Bürgerbefragung, runde Tische mit lokalen Schlüsselakteuren, Workshops mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Interviews. Dabei sollten die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und anderer relevanter Akteure ermittelt werden. Zum Erfolg der Beteiligung hat vor allem beigetragen, dass Themen und Bedürfnisse im Prozess erneut aufgegriffen wurden und so den Beteiligten gegenüber **Wertschätzung** und Transparenz gezeigt wurde.

Ein konkretes Beispiel ist ein Spielplatz, der zu einem Mehrgenerationenplatz umgestaltet werden sollte. Die Idee wurde zunächst mit der Quartierskonferenz rückgekoppelt. Im zweiten Schritt wurden die Anwohnenden per Post nach ihrer Meinung und ihren Ideen zu dem Platz befragt. Für Jugendliche gab es die Möglichkeit, per QR-Code den Fragebogen online auszufüllen. Für die Interessen der Kinder wurden die pädagogischen Fachkräfte von Schulen und Kitas sowie die Kinder selbst befragt. Dies wurde in Form eines Spielplatzbesuchs und mit Hilfe von Bastelmaterialien realisiert. Ergänzend wurde ein Ausflug zum Betriebshof der Spielgeräte gemacht, um die Kinder hinter die Kulissen mitzunehmen. Auch Seniorinnen und Senioren sowie der Seniorenbeirat wurden nach ihren Bedürfnissen befragt.

Als wichtigste Elemente werden die **Kontinuität und Transparenz** in der Beteiligung gesehen. Sie steigern die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger. Zudem sei es wichtig Beteiligung als Prozess zu sehen, der je nach Bedarf angepasst werden sollte. Dies beinhaltet auch viel Ausprobieren. Das eine Beteiligungskonzept, das immer und überall funktioniert, gibt es nicht. Jeder Untersuchungsraum und teilweise jede Maßnahme erfordern ihr eigenes Format.

Weitere Informationen zu Online-Karten- und -Beteiligungsanwendungen:

- INKAR: <https://www.inkar.de/>
- Senf-App: <https://info.senf.app/>
- LimeSurvey: <https://www.limesurvey.org/de>

8. Praxisbeispiel: Monitoring

Axel Westphal-Garken, Fachdienst Zentrale Steuerung, Stadt Neumünster

Durch Monitoring kann überprüft werden, ob Prozesse planmäßig verlaufen, um andernfalls steuernd eingreifen zu können. Das Beispiel aus Neumünster zeigt eine Möglichkeit der praktischen Umsetzung. In Neumünster wird das ISEK als Instrument im Monitoringssystem genutzt, welches in ein **dynamisches Controllingsystem** eingebettet ist. Das räum-

liche dynamische Zielsystem wird permanent fortgeschrieben und alle zwei Jahre überprüft. Die Maßnahmen sind direkt mit dem kommunalen Haushalt verknüpft, sodass das Zielsystem den Haushaltsrahmen abbildet. Durch die Regelmäßigkeit und wiederkehrende Formate hat das System eine hohe Prozessakzeptanz in Politik und Verwaltung erreicht. Das Controllingssystem wurde 2013 eingeführt und war eine Reaktion auf das 2006 erstellte ISEK, welches trotz breiter Beteiligung zunächst keine langfristige Wirkung entfaltete. Mittlerweile ist der Monitoringprozess mittels Dienstvereinbarung festgeschrieben und wird seit fünf bis sechs Jahren in der Praxis angewandt.

Kern des Systems ist der **Prozesskreislauf**, durch den das Zielsystem jährlich weiterentwickelt wird. Ein weiteres wichtiges Element ist die zentrale **Datenbank**, welche eine Maßnahmenübersicht und die komplette Finanzwirtschaft abbildet. Der Statusbericht beinhaltet alle Verfahrensschritte und Zielzuordnungen, sodass halbjährig der Arbeitsstand und die Zielerfüllung der einzelnen Maßnahmen abgelesen werden kann.

Dabei sind alle Zahlen im **Kontext** zu betrachten. Nicht immer ist die Veränderung von Strukturdaten eindeutig auf durchgeführte Maßnahmen zurückzuführen. Manchmal deckt das System auch Konflikte auf. So gebe es manchmal langsame Prozesse, bei denen die Ziele quantitativ nicht erfüllt sind, die aber eine hohe soziale Akzeptanz haben und trotz niedriger Kennzahlen eine Wirkung zeigen.

Das System sei zwar zeitaufwändig, liefere jedoch einen großen Ergebnisbeitrag und werde weder von Verwaltung noch der Politik in Frage gestellt. Einzelne Prozesse werden regelmäßig überarbeitet und nachjustiert, um die Prozesse zu optimieren. Zukünftig soll die ISEK-Struktur in ein eigenes Ressort des zentralen Controllings übergeleitet werden.